

VU Research Portal

De loyaliteiten van gemeentelijke topambtenaren

de Graaf, G.

published in
Bestuurswetenschappen
2010

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

de Graaf, G. (2010). De loyaliteiten van gemeentelijke topambtenaren. *Bestuurswetenschappen*, 64(2), 36-57.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

De loyaliteiten van gemeentelijke topambtenaren

Dr. Gjalt de Graaf
Onderzoeksgroep “Integriteit van Bestuur”
UHD, Afdeling Bestuurswetenschappen

Vrije Universiteit Amsterdam
De Boelelaan 1081
1081HV Amsterdam
Email: g.de.graaf@fsw.vu.nl
Telefoon: 020 5986813

Samenvatting:

In dit onderzoek wordt verslag gedaan van empirisch onderzoek (middels Q methodologie) naar de loyaliteiten van gemeentelijke topambtenaren. Vier verschillende loyaliteitsconcepties worden onderscheiden. Binnen elke conceptie wordt een andere afweging gemaakt tussen de verschillende objecten van loyaliteit.

De Loyaliteiten van gemeentelijke topambtenaren

1 Inleiding

Weber (bijv. 1946) schetste het klassieke beeld van de ambtenaar: de ambtenaar die neutraal and loyaal de opdrachten van de politieke bewindvoerders uitvoert. Sinds Weber zijn er vele studies verricht naar de scheiding tussen politiek en bestuur (bijv. Aberbach, Putnam, & Rockman, 1981; Denhardt & Denhardt, 2000; Peters, 2001; Svara, 1999). Hieruit komt onder andere naar voren dat ambtenaren niets slechts politiek bestuurders, maar vele heren dienen. In hoeverre botsen de belangen van al deze ‘heren’?

Vele mogelijke objecten van ambtelijke loyaliteiten kunnen worden onderscheiden – collega’s, het publieke belang, het eigen geweten, de eigen ambtelijke organisatie, de wet, de ‘klanten’ van de eigen organisatie, en de politiek verantwoordelijken (Bovens, 1998; Denhardt & Denhardt, 2000; Hart & Wille, 2002; Nieuwenkamp, 2001). Als de loyaliteit van ambtenaren niet simpelweg alleen bij de politiek bestuurder ligt, zoals binnen de unicentrische interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij behorende doctrine van ambtelijke loyaliteit wordt verondersteld (Mohring, Gehrels, Plug, & In 't Veld, 2002), *waar liggen de loyaliteiten van ambtenaren?* Het antwoord op deze centrale onderzoeksvraag is een mix van loyaliteiten. Hoe die mix precies is en of er verschillen zijn in loyaliteitsopvattingen tussen ambtenaren zal hier empirisch worden onderzocht. Meer specifiek zal de groep van gemeentelijke topambtenaren worden beschreven.

In de groep van gemeentelijke topambtenaren blijken vier verschillende loyaliteitsconcepties te kunnen worden onderscheiden. Deze concepties zijn van groot belang omdat ze invloed hebben: de houdingen en rolopvattingen van ambtenaren bepalen voor een groot gedeelte hun gedrag; zo prioriteren ze signalen, taken en vergaderingen (cf. Fletcher, 1993). De loyaliteitsopvattingen van ambtenaren zijn ook van moreel belang omdat ze een belangrijke indicatie zijn van het gedrag en de beslissingen van diezelfde ambtenaren (De Graaf, 2003; De Graaf, 2005). Verschillende loyaliteitsopvattingen betekenen bovendien verschillende loyaliteitsdilemma’s en loyaliteitsconflicten.

2 Definitie en objecten van loyaliteit

2.1 Het concept loyaliteit

Etymologisch is het woord loyaliteit te herleiden tot het Latijnse *legalis*, de wet. Ons hedendaagse gebruik ervan gaat echter verder dan “wettelijk”. Loyaliteit heeft affectieve, symbolische en normatieve connotaties. Zo is het gedefinieerd als: “a desire to be and remain in the group” (Ewin, 1992: 419); “an allegiance to a concept outside the self” (Hoffmann, 2006: 2314); “a disposition to accept rather than to criticize” (Birch, 1975: 75); “an emotional attachment and reaction to its object” (Ewin, 1993: 389); “a devotion to a cause” (Royce, 1908: 16); of “being true to obligations” (Vandekerckhove & Commers, 2004: 22). Zoals uit deze verschillende definities van loyaliteit kan worden opgemaakt, wordt loyaliteit soms als een attitude gezien en soms als gedrag (Withey & Cooper, 1992). Ondanks het verschil tussen deze concepten, staan attitudes en gedrag in de loyaliteitsliteratuur vaak wel

in een directe relatie tot elkaar: attitudes beïnvloeden tot in hoge mate gedrag (en omgekeerd). Hoe ambtenaren over de werkelijkheid praten, bepaalt (voor een groot gedeelte) hoe ze ermee omgaan (De Graaf, 2005).

Net als integriteit is loyaliteit een “hoera” begrip — je kan er nooit genoeg van hebben. Graham en Keeley (1992: 191): “Loyalty is very popular. It has few opponents. Consider the alternative and the label it evokes: disloyalty, treachery, betrayal, and treason.” Een andere overeenkomst met integriteit is dat loyaliteit weinig *empirisch* onderzocht is. Waarschijnlijk omdat beide concepten moeilijk te operationaliseren zijn, want het belang van empirisch onderzoek naar loyaliteiten wordt breed gedragen. In zijn klassieke *Functions of the Executive* concludeerde Chester Barnard (1938: 84) reeds:

There are a number of words and phrases in common use with reference to organization that reach back to the factor individual willingness. “Loyalty,” “Solidarity,” “*esprit de corps*,” “strength” of organization, are the chief ... Thus “loyalty” is regarded as not necessarily related to either position, rank, fame, remuneration, or ability. It is vaguely recognized as an essential condition of organization.

De meeste studies binnen de organisatiewetenschappen die loyaliteit empirisch hebben onderzocht, gebruiken Hirschmans (1970) theorie en definitie (bijv. Lee & Whitford, 2007). In Hirschmans *Exit, Voice and Loyalty* is het object van loyaliteit altijd de eigen organisatie — vandaar dat studies vanuit Hirschmans theorie ook wel studies naar “organisationale loyaliteit” worden genoemd. Aangezien hier onderzoek wordt gedaan naar de loyaliteiten van gemeentelijke topambtenaren — die veel meer objecten van loyaliteiten kennen dan alleen de eigen organisatie — is Hirschmans gebruik van het concept loyaliteit niet geschikt.

Ondanks alle verschillen in het gebruik en interpretatie van het concept loyaliteit, zijn de meeste organisatiewetenschappers het over de volgende zaken eens: (1) het subject identificeert zich met een object van loyaliteit; (2) het subject heeft een band met het object van loyaliteit; (3) het subject gedraagt zich op een wijze waarin de belangen van het object worden gediend (Fletcher, 1993).

Op basis van bovenstaande wordt loyaliteit gedefinieerd als: “de bereidwillige en praktische toewijding van een persoon aan een object” (vgl. Stoker, 2005: 273). In deze studie behelst loyaliteit dus de toewijding van een ambtenaar aan een object (wat ook een persoon kan zijn).

2.2 Objecten van ambtelijke loyaliteit

Om de centrale onderzoeksvraag van dit artikel te beantwoorden — waar liggen de loyaliteiten van gemeentelijke topambtenaren? — moet eerst antwoord worden gegeven op de vraag wat de mogelijke objecten van loyaliteiten zijn voor deze ambtenaren.

Waldo (1988) identificeerde twaalf bronnen en types van ethische verplichtingen voor ambtenaren (een lijst die naar zijn mening oneindig uitgebreid kon worden): verplichtingen aan de constitutie, de wet, de natie of land, democratie,

organisatiele-bureaucratische normen, de professie, familie en vrienden, de 'zelf', maatschappelijke organisaties, het publieke belang, de mensheid en religie of God. Bovens (1998: 149) onderscheidde analytisch vijf verschillende concepties van bureaucratische verantwoordelijkheid: "hierarchical, personal, social, professional, and civic". Elk kent een eigen object van loyaliteit. Over de hiërarchische conceptie schrijft Bovens(1998: 149): "One could call the idea that functionaries owe their superior strict obedience, their organization complete loyalty, and the outside world utmost discretion, the orthodox or classical conception of bureaucratic responsibility." Vaak worden de waarden 'neutraliteit' en 'onpartijdigheid' aan deze visie op ambtelijke verantwoordelijkheid gekoppeld. Aangezien democratische verantwoording van groot belang is, wordt het "primaat van de politiek" al snel met deze visie geassocieerd en daarmee de doctrine van ambtelijke loyaliteit (Mohring et al., 2002).

Ligt de loyaliteit van (gemeente)ambtenaren simpelweg bij de politiek bestuurders? Nee, zo simpel is het niet. Bovens (1998: 155):

If control by democratic organs is the most important consideration, one would rather expect the loyalty of the civil servant to lie first and foremost with the (majority of the) popular representatives and only secondary with the political leadership, and only after that with his own official superiors and departmental organization.

Om het plaatje compleet te maken onderscheidde Bovens daarom andere concepties van bureaucratische loyaliteit. In de *persoonlijke conceptie* ligt de nadruk op de persoonlijke waarden van de ambtenaar. In de *sociale conceptie* ligt de loyaliteit bij collega's, vrienden, ondergeschikten, familie en bekenden. In de *professionele conceptie* ligt de loyaliteit bij de eigen professie en professionele regels. De vijfde en laatste conceptie is de *maatschappelijke conceptie*: loyaliteit aan burgers. Deze maakt ongehoorzaamheid aan politieke bestuurders mogelijk op basis van een beroep op het algemeen belang of de wet gehoorzamen. De genoemde concepties worden gezien als "forces that work on an individual functionary in the case of conflicts of loyalties. A strong centripetal force often emanates from the hierarchical and social conceptions of loyalty." (Bovens, 1998: 165).

Gebaseerd op een literatuurstudie, onderscheidde Petter (2005) acht thema's van loyaliteiten of 'verantwoordelijkheidstypes': morele verantwoordelijkheid (met de waarden: persoonlijke moraliteit, publieke dienstverlening en algemeen belang); professionele verantwoordelijkheid (competentie, expertise); hiërarchische verantwoordelijkheid (volgzaamheid, productiviteit); fiscale verantwoordelijkheid (efficiëntie en effectiviteit); juridische verantwoordelijkheid (de wet); leidinggevende verantwoordelijkheid (leiderschap, voorzichtigheid); consumenten verantwoordelijkheid (flexibiliteit, effectiviteit); en publieke verantwoordelijkheid (transparantie, ontvankelijkheid). Elk thema wordt door Petter (2005) gekoppeld aan specifieke bureaucratische problemen.

2.3 Loyaliteitsconflicten en thick-thin relaties

Zodra meerdere objecten van ambtelijke loyaliteiten worden onderscheiden, zijn loyaliteitsconflicten onvermijdelijk. De ambtelijke wereld bestaat immers uit "multiple, diverse and often conflicting expectations (Dubnick & Romzek, 1993)." (O'Kelly & Dubnick, 2005: 395). Aangezien elk loyaliteitsobject gekoppeld is aan

specifieke waarden, kunnen loyaliteitsconflicten omschreven worden als waardenconflicten of zelfs ethische dilemma's (Bowman & Williams, 1997; Cooper, 1994; Frederickson, 1993; O'Kelly & Dubnick, 2005). Dubnick and O'Kelly (2005: 396) beargumenteren dat de zogenaamde "tick-thin distinction runs to the heart of administrators' dilemmas." *Thin* morele redenen zijn universele, generieke morele principes, en worden toegepast zonder referentie aan de specifieke context of situatie. *Thick* morele redenen zijn context-specifieke redenen. Het onderscheid is vergelijkbaar met het onderscheid tussen micro- en macro-moraliteit (De Graaf & Huberts, 2008).

The thick-thin distinctie zal hier gebruikt worden om de achtergronden van (verschillen in) ambtelijke loyaliteiten te beschrijven. O'Kelly en Dubnick (2005: 398):

The thick-thin distinction is very helpful in clarifying moral philosophy and thought, denoting as it does dilemmas people face as they are torn between, on the one hand, allegiances to communities and peers and, on the other hand, duties towards all humanity or toward fixed principles of action established, a priori, to any hard case that might emerge.

3. Q-Methodologie

Er zijn verschillende mogelijkheden om loyaliteiten van ambtenaren empirisch te meten. Over het type onderzoeksvraag van dit artikel schreef Petter (2005: 67):

For instance, do servants who evaluate subordinates based on hierarchical responsibility also emphasize other low-autonomy perspectives? Or do they balance it by also stressing an outcome focus, such as public responsibility? A Q-methodology study may reveal patterns.

Omdat deze het beste aansluit bij de onderzoeksvraag, is hier gekozen voor de Q-methodologie. Q-methodologie is een gemengde kwalitatieve en kwantitatieve 'small-sample' methode die de wetenschappelijke basis vormt van de systematische studie naar subjectiviteiten zoals opinies, attitudes, voorkeuren, etc. (Brown, 1980, 1993; Watts & Stenner, 2005). Binnen een Q studie worden de resultaten niet theoretisch geconstrueerd door de onderzoeker — ze komen veeleer uit de empirie naar voren; ze zijn 'operant'. Q-methodologie kan karakteristieken van een onderzoekspopulatie aantonen onafhankelijk van de relatieve verdeling. In tegenstelling tot een survey — dat leidt tot patronen van variabelen — leidt Q tot patronen van personen (in dit geval gemeentelijke topambtenaren).

Binnen de bestuurswetenschappen wordt Q-methodologie steeds vaker gebruikt (zie, ook voor een handleiding van de methode, De Graaf & Van Exel, 2009). De belangrijkste bron voor Q-methodologie is Stephenson (1953); binnen de sociale wetenschappen is Brown (1980) een klassieker.

Q-methodologie is hier toegepast in een aantal stappen: selectie van de relevante statements (Q-set), selectie van de respondenten (P-set), het rangordenen van de statements door de respondenten (Q-sorting), en de interpretatie van de resultaten (Q-analyse).

3.1 De Q-set

In een Q-studie worden respondenten een verzameling statements (de Q-set) voorgelegd over een bepaald onderwerp; hier dus over de loyaliteiten van ambtenaren. Eerst is er een lijst samengesteld van alle citaten over loyaliteiten, ambtelijke

verantwoordelijkheden en rolopvattingen die in de wetenschappelijke en populaire literatuur gevonden konden worden. Deze lijst bestond uit ruim 600 statements. Brown (1980) raadt aan om vervolgens tot een selectie te komen door een structuur over de lijst met uitspraken te leggen¹. Hier is een Q-set van 42 statements samengesteld (zie appendix 1) door eerst de overlappende statements te verwijderen en vervolgens de volgende structuur over de statements te leggen (zie tabel 1; gebaseerd op de eerder besproken objecten van ambtelijke verantwoordelijkheid van Bovens (1998) en de loyaliteiten van Petter (2005)).

[Tabel 1]

3.2 De P-set

Normaal gesproken worden respondenten bij een Q studie niet random gekozen, maar theoretisch geselecteerd, zodat alle mogelijke gezichtspunten worden meegenomen (Brown, 1980). In dit onderzoek zijn in totaal 39 hogere gemeenteambtenaren benaderd². Meer specifiek gaat het om de functies ‘gemeente- en stadsdeelsecretaris’, ‘sectormanager’ en ‘afdelingsmanager’. Om verschillende gezichtspunten mee te nemen is gekozen voor ambtenaren uit drie gemeenten die verschillen qua geografische ligging en grootte: Amsterdam, Venlo en Dordrecht.

3.3 De Q-sort

Tijdens het sorteren (Q-sorting) van de Q-set geven respondenten hun mening over statements, waardoor het individuele standpunt zichtbaar wordt. Stephenson heeft Q-methodologie wel een inversie van de conventionele factor analyse genoemd omdat het personen correleert in plaats van test-items. Als ieder individu volstrekt unieke voorkeuren zou hebben, zouden Q-sorts niet correleren. Maar zodra er significante clusters van correlaties bestaan, kunnen ze aan een factor analyse onderworpen worden en beschreven worden als gemeenschappelijk gezichtspunten, en kunnen individuen aan een bepaalde factor (gezichtspunt) worden gerelateerd.

De respondenten zijn hier gevraagd de statements volgens een quasi-normale distributie te rangordenen (zie tabel 2). De twee statements waar ze het meest mee eens waren, werden rechts neergelegd (voor een score van +3); de twee waar ze het meest mee oneens waren helemaal links (-3). De uiteindelijke distributie is de Q-sort.

[Tabel 2]

Na het sorteren zijn interviews afgenomen met alle respondenten, waarin gevraagd werd naar de redenen en achtergronden van het sorteren. Dit hielp bij de analyse van de verschillende factoren.

3.4 Q-analyse

¹ Onafhankelijk voor welke structuur er wordt gekozen, is het de respondent die betekenis geeft aan de statements door ze te ordenen (Brown 1993).

² De interviews zijn afgenomen door drs. Linda Tang en drs. Berend Jan Malotau.

De individuele Q-sorts zijn aan een factor analyse onderworpen (extractie methode: centroid; rotatie methode: varimax) om de verschillende clusters waarop de statements waren gerangschikt te ontdekken (om corresponderende loyaliteitsopvattingen te vinden dus). Deze analyse leidde tot vier factoren: de loyaliteitsopvattingen A, B, C, en D. Van elke factor is een geïdealiseerde score op elk statement berekend. Deze geïdealiseerde score geeft weer hoe een ambtenaar die een lading zou hebben van 100% op de factor, de 42 statements gelegd zou hebben (zie appendix 1 voor de geïdealiseerde scores op elk statement voor elke factor). In Tabel 3 zijn de factor ladingen van elk van de 39 gemeentelijke topambtenaren te zien op elk van de vier factoren.

[Tabel 3]

De vier gevonden factoren (A t/m D) worden hieronder weergegeven en gepresenteerd door middel van een titel en een omschrijving. Bij het maken van die omschrijving is allereerst gekeken naar de meest *typerende* uitspraken van een factor. Dit kan een uitspraak zijn met een hoge score, maar ook één met een opmerkelijk verschil met de andere factoren. De factoren bestaan dus zeker niet uit simpel knip- en plakwerk; ook is meegenomen hoe de uitspraken verhoudingsgewijs geplaatst zijn binnen de factor. Bovendien zijn de opmerkingen, die waren gemaakt tijdens het interview, gebruikt om extra inzicht te verkrijgen in de redenen omtrent de wijze waarop de uitspraken binnen een loyaliteitsopvatting zijn geordend. Deze letterlijke uitspraken worden (als nadere toelichting op de gegeven Q-sort) in *Italics* weergegeven.

4. De resultaten

4.1 Factor A: Dienaars van de samenleving

	A	B	C	D
2. Als bestuurders dingen van mij vragen die in strijd zijn met de wet- of regelgeving en ze ondanks mijn waarschuwingen niet luisteren, doe ik dus niet wat ze willen.	-1	1	2	0
7. Ik werk voor de overheid, omdat ik de samenleving tot dienst wil zijn.	2	0	1	0
12. De ambtenaar wiens handelen door partijpolitieke overwegingen wordt bepaald, ondergraaft wezenlijke beginselen en procedures van de democratie.	3	0	1	2
19. De belangrijkste kenmerken van goede ambtenaren zijn dat ze loyaal zijn aan de organisatie en discreet zijn naar buiten.	-3	-1	2	1
31. Als ik het niet eens ben met het beleid, zeg ik dat gewoon tegen de belangengroepen van onze organisatie.	-3	0	0	-3
35. Ik voel me sterker verbonden met de overheid in het algemeen dan met mijn organisatie.	1	-1	-3	-1
40. Bestuurders hebben vaak een korte termijn instelling waardoor zij veelal behoefte hebben aan ad hoc beslissingen, het is de taak van de ambtelijke organisatie ook naar de lange termijn te kijken.	3	2	1	1

De ambtenaren uit loyaliteitsconceptie A laten zich van alle gemeentelijke topambtenaren het meest motiveren door het leveren van een bijdrage aan de samenleving. Dat betekent dat hun loyaliteit voor een belangrijk gedeelte ligt bij de samenleving en de overheid in het algemeen ('civiele loyaliteit' uit tabel 1) en de burgers. Ze gebruiken veel thin morele argumenten. Het gaat ze om de maatschappelijke effecten van hun werk, niet om de ambtelijke output. Ten behoeve van die samenleving en het belang van de democratie, zijn ze loyaal naar B&W

(hiërarchische loyaliteit), maar toch ook kritisch: zodra die iets doen of willen wat slecht is voor de samenleving, zoals alleen met de korte termijn bezig zijn, zullen ze dit proberen intern bij te sturen.

Ambtenaren uit factor A willen de samenleving tot dienst zijn (7). *“Ik wil iets doen wat er echt toe doet.”*; *“Ik vind het hartstikke leuk om de publieke zaak te dienen.”* Ze zijn plichtsgetrouw en voelen zich sterk verantwoordelijk voor een goed openbaar bestuur. Daar zetten ze zich graag voor in.

De loyaliteit ligt ook bij de publieke zaak en een goed bestuur. *“Als ambtenaar moet je je laten leiden door: wat heeft deze stad eraan? Je doet het voor het maatschappelijke belang. Voor mensen die hier wonen en werken.”* Wat het maatschappelijk belang is, mag elke ambtenaar niet voor zichzelf bepalen; eigen politieke voorkeuren mogen geen rol spelen in het werk (12). *“Je moet nooit in de valkuil vallen met partijpolitieke overtuigingen. Dit is iets voor bestuurders en niet voor ambtenaren.”*; *“De ambtenaar is een onafhankelijke adviseur van de bestuurder door middel van deskundigheid.”*

Er ligt dus een belangrijke loyaliteit bij de publieke zaak en de overheid in het algemeen, niet bij de eigen specifieke organisatie (19, 35). *“Ik voel me meer verbonden met de overheid dan met de gemeente. Ik had ook voor een andere gemeente kunnen kiezen.”*; *“Belangrijker dan loyaal zijn aan de eigen organisatie vind ik nieuwe wegen verkennen en open staan voor argumenten.”*

Het systeem moet bepalen wat goed en slecht is, en daarin spelen bestuurders een belangrijke rol. Al willen ze niet altijd het juiste, uiteindelijk behoren ze wel het laatste woord te hebben (2). *“Uiteindelijk voer je toch uit wat het bestuur van je vraagt.”*; *“Het rollenspel zit voor mij zo in elkaar dat wij ambtelijk zo goed mogelijk adviseren, maar als het college een besluit heeft genomen, moeten we het gewoon uitvoeren; je bent loyaal aan het bestuur, want die zijn democratisch gekozen.”* De ambtenaar is adviseur, dat is democratie. *“Je bent aangesteld als ambtenaar voor de deskundigheid. Als ambtenaar adviseer je dus en blijf je even loyaal. Dat betekent dus uitvoeren.”*; *“De bestuurder is gekozen door de burger, en het kan niet zo zijn dat de ambtenaar zelf kan kiezen wat hij de beste optie vindt.”*

Bestuurders, zo vinden ambtenaren die vallen in factor A, hebben vaak een korte termijn instelling waardoor zij veelal behoefte hebben aan ad hoc beslissingen. Het is de taak van de ambtelijke organisatie ook naar de lange termijn te kijken (40). *“Als adviseur van het bestuur moet je juist kijken naar de lange termijn, dit is een bekend dilemma. De lange termijn is belangrijk, terwijl bestuurders er voor een korte termijn zitten.”*; *“Wat je vaak ziet is dat de politiek krachtiger gaat optreden voor de verkiezingen, want dan is hun termijn bijna om. Als ambtenaar zet je je in voor de organisatie op lange termijn.”*

Kritiek op het beleid behoort binnenskamer te blijven, zoiets breng je niet naar buiten. *“Je gaat het college niet afvallen. Als je dat wel doet, dan moet je een ander beroep kiezen.”*; *“Ik vind dat je als ambtenaar je mond moet houden buiten het gremium waar je je mening mag geven ... Ik vind lekken een doodzonde voor een ambtenaar.”*

4.2 Factor B: De principiëlen

	A	B	C	D
9. Soms wil de politiek iets wat praktisch gewoon niet kan, wat ik dan merk is dat wij als ambtenaren heel moeilijk 'nee' zeggen.	0	2	-1	1
15. Ik vorm me een zelfstandig oordeel over de morele juistheid van mijn handelen op mijn werk, ik kan het maken van morele afwegingen immers niet aan mijn leidinggevend overlaten.	0	3	0	-1
18. Het is mijn hoofdtaak om datgene te doen wat het management van mij verwacht.	0	-2	0	1
24. Ik voel me 24 uur per dag ambtenaar.	0	-3	-1	1
25. Ik moet met mezelf kunnen leven, daarom is loyaal zijn aan mijn eigen geweten het belangrijkste dat er is voor mij.	0	2	3	1
32. Ik vind professionaliteit en loyaliteit aan professionele regels de leidende waarden in mijn werk.	2	-2	1	2
38. Ik voel me als ambtenaar sterk verbonden met andere ambtenaren.	-1	-2	0	0
40. Bestuurders hebben vaak een korte termijn instelling waardoor zij veelal behoefte hebben aan ad hoc beslissingen, het is de taak van de ambtelijke organisatie ook naar de lange termijn te kijken.	3	2	1	1
41. Ambtenaren kunnen niet op basis van persoonlijke waarden beslissingen nemen. Burgers kunnen er dan immers niet meer op vertrouwen dat het beleid en de regels op uniforme en objectieve wijze worden uitgevoerd.	1	3	-1	3

De loyaliteit van gemeentelijke topambtenaren met loyaliteitsopvatting B ligt voor een groot gedeelte bij het eigen geweten en de eigen principes ('persoonlijke loyaliteit' uit tabel 1). Ze zijn het meest kritisch van alle gemeentelijke topambtenaren naar de politiek bestuurders toe. Op dit punt doen zich dan ook loyaliteitsconflicten voor. Ze voeren niet alle opdrachten uit. Ze dragen echter ook heel principieel het standpunt uit dat het niet zo kan zijn dat de waarden van de ambtenaren doorslaggevend zijn. Ze gebruiken veel principiële morele argumenten (thin dus).

De loyaliteit van deze ambtenaren ligt voor een groot gedeelte bij het eigen geweten (25). *"Je bent geen goed ambtenaar als je iets tegen je geweten in doet. Het geweten is wat anders dan een opvatting, want daarover kan je in discussie. Het geweten is wanneer je ergens fundamenteel mee oneens bent. Als je iets tegen je geweten in doet, zit je niet lekker in je vel en daardoor zal je je werk niet goed uitvoeren wat ten koste gaat van de samenleving."* Ze vormen zich een zelfstandig oordeel over de morele juistheid van hun handelen; dat laten ze niet over aan hun leidinggevend of politiek bestuurders (15). *"Een moreel oordeel dat niet zelfstandig is, is geen moreel oordeel."*; *"Dat heeft met integriteit en morele juistheid te maken."*; *"Uiteindelijk heeft ieder mens de eigen verantwoordelijkheid voor zijn handelen ... Je mag je nooit verschuilen achter: 'opdracht is opdracht'."*

Bestuurders hebben vaak een korte termijn instelling; het is de taak van de ambtelijke organisatie naar de lange termijn te kijken (40). Het is ook zeker niet de hoofdtaak van een hooggeplaatste gemeente ambtenaar om te doen wat het management en de politiek van ze verwacht (18). *"Het is mijn taak juist om zelf een oordeel te vormen. Ik vind ook dat ambtenaren niet dingen moeten doen omdat het management het van ze verwacht, maar omdat het goed is voor de gemeente."*

Soms is het zo dat de politiek iets wil wat praktisch gewoon niet kan, dan is het de taak van de ambtenaar om 'nee' te zeggen (9). *"Dat is heel herkenbaar. Ik zal wel alles proberen om een redelijk goed antwoord te geven op wat de bestuurder wil."*

Ambtenaren moeten hun mening ook kunnen uiten. *“Je doet een samenleving tekort op het moment dat je het mogelijk maakt om opvattingen te snoeren.”*

Het is echter niet zo dat (top)ambtenaren zelf het beleid moeten kunnen bepalen: ambtenaren kunnen niet op basis van persoonlijke waarden inhoudelijke beslissingen nemen. Burgers kunnen er dan immers niet meer op vertrouwen dat het beleid en de regels op uniforme en objectieve wijze worden uitgevoerd (41). *“Aan de ene kant ben je zelf verantwoordelijk, maar het mag nooit zo zijn dat omdat ik iets vind, ik een besluit neem, het is ook een integriteitsvraagstuk. Besluitvorming vindt plaats volgens de daarvoor geijkte procedures, om willekeur en integer handelen te bevorderen.”*

De loyaliteit ligt niet bij het beroep, of de ‘professie’ (32). Ambtenaren uit factor B voelen zich ook niet sterk verbonden met andere ambtenaren (38). *“Als ik een conflict heb met een collega, kan ik die best afvallen, op basis van mijn eigen waarden en normen. Ik moet mijn eigen verantwoordelijkheid houden.”* Ambtenaar zijn is een baan, het is niet je leven. Ambtenaren in factor B voelen zich dus ook zeker niet 24 uur per dag ambtenaar (24). *“No way ... je moet je werk goed doen en dat brengt verantwoordelijkheid met zich mee. Als ik op vakantie ga, dan laat ik alles achter me.”; “Ik heb ook nog hobby’s. Ik vind dat ambtenaren ook wel eens een overtreding kunnen maken zoals te hard rijden.”*

4.3 Factor C: Collegiale bemiddelaars

	A	B	C	D
3. Het aangaan van verplichtingen tegenover collega's kan leiden tot vriendjespolitiek.	1	0	-3	0
6. Het is mijn hoofdtaak om te bemiddelen tussen conflicterende belangen en een oplossing te vinden waar iedereen tevreden mee is.	-1	-1	1	0
13. In mijn werk hoor ik publieke waarden boven mijn eigen politieke waarden te laten gelden.	2	1	3	2
19. De belangrijkste kenmerken van goede ambtenaren zijn dat ze loyaal zijn aan de organisatie en discreet zijn naar buiten.	-3	-1	2	1
25. Ik moet met mezelf kunnen leven, daarom is loyaal zijn aan mijn eigen geweten het belangrijkste dat er is voor mij.	0	2	3	1
35. Ik voel me sterker verbonden met de overheid in het algemeen dan met mijn organisatie.	1	-1	-3	-1

De loyaliteit van ambtenaren met loyaliteitsopvatting C ligt niet bij abstracties als ‘de overheid’, maar in eerste instantie bij de eigen organisatie (‘sociale loyaliteit’ uit tabel 1), de directe collega’s en het eigen geweten (‘persoonlijke loyaliteit’). Ze gebruiken dan ook met name thick morele argumenten: ze voelen zich sterk verbonden met mensen die ze van dichtbij kennen.

Ambtenaren uit factor C zijn in de eerste plaats loyaal aan de eigen gemeente en de eigen collega’s. De belangrijkste kenmerken van een goede ambtenaar zijn dat ze loyaal zijn aan de eigen organisatie en discreet zijn naar buiten (19). *“Je hoort trots te zijn op de organisatie. Dat heeft te maken met gedrevenheid en beleving van je werk.”*

Het is onzin om te beweren dat het aangaan van verplichtingen tegenover de eigen collega’s kan leiden tot vriendjespolitiek (3). *“Ik kan gewoon ‘nee’ zeggen tegen collega’s, dus doe ik dat ook met alle respect voor iedereen.”* In tegenstelling tot ambtenaren uit factor B, voelen ze zich heel duidelijk niet zozeer verbonden met de

overheid in het algemeen, maar veeleer met de eigen gemeente of het eigen werk (35). *“Ik voel mij sterker verbonden met mijn gemeente dan met de overheid in het algemeen. Ik heb van de overheid niet echt een positief beeld. Er is daar veel kritiek op en dat vind ik terecht. Over mijn gemeente ben ik wel erg tevreden.”*

Gemeentelijke topambtenaren uit factor C willen graag bemiddelen tussen conflicterende belangen en oplossingen vinden waar iedereen tevreden mee is (6). Het zijn praktische ambtenaren. Dat is ook wat motiveert, niet de persoonlijke verhoudingen met de leidinggevendenden (42). *“Ik hoef geen vriendje van een ander te zijn om mijn werk goed te doen. Als ik het uit mezelf niet doe, doe ik het ook niet voor een ander.”*

Je kan de regels niet zomaar aanpassen als je met maatschappelijke partners van de organisatie omgaat (30). *“Je kan nooit de regels aanpassen. Je mag niet sjoemelen. Het moet gewoon volgens de regels, anders gaat het altijd fout.”* Net als bij B is het eigen geweten een belangrijke morele kompas (25). *“Ik doe dingen niet als het gedwongen wordt. Als het volgens de wetgeving niet kan, dan doe ik het niet.”; “Ik ga mezelf niet verloochenen.”* Verder is duidelijk voor ambtenaren uit factor C dat ze publieke waarden boven de eigen politieke waarden laten gelden (13). *“Je eigen politieke waarden boven de publieke waarden stellen, werkt niet in een professionele functie. Je hebt wel met politiek te maken. Ik adviseer de politiek. Daar moet je feitelijk en objectief in zijn.”*

4.4 Factor D: Neutrale dienaars

	A	B	C	D
12. De ambtenaar wiens handelen door partijpolitieke overwegingen wordt bepaald, ondergraaft wezenlijke beginselen en procedures van de democratie.	3	0	1	2
15. Ik vorm me een zelfstandig oordeel over de morele juistheid van mijn handelen op mijn werk, ik kan het maken van morele afwegingen immers niet aan mijn leidinggevendenden overlaten.	0	3	0	-1
20. Een ambtenaar is aangesteld in algemene dienst. De politiek bestuurders zijn wel zijn/haar eerste klanten, maar de ambtenaar moet zelf uitmaken wat hij/zij de beste optie vindt.	-1	-1	-2	-3
22. Goede ambtenaren richten zich op maatschappelijke effecten, slechte ambtenaren richten zich alleen op de ambtelijke output.	2	1	1	-1
23. Zelfs als mijn persoonlijke opvattingen over het publieke belang in strijd zijn met mijn politieke opdrachten, moet ik de opdrachten gewoon uitvoeren.	1	0	0	3
24. Ik voel me 24 uur per dag ambtenaar.	0	-3	-1	1
31. Als ik het niet eens ben met het beleid, zeg ik dat gewoon tegen de belangengroepen van onze organisatie.	-3	0	0	-3
37. De regels die ik moet opvolgen bij het omgaan met stakeholders van onze organisatie verminderen mijn effectiviteit en efficiëntie.	-1	0	0	-2
41. Ambtenaren kunnen niet op basis van persoonlijke waarden beslissingen nemen. Burgers kunnen er dan immers niet meer op vertrouwen dat het beleid en de regels op uniforme en objectieve wijze worden uitgevoerd.	1	3	-1	3

Gemeentelijke topambtenaren met loyaliteitsopvatting D komen het meest in de buurt van het ideaaltipe van Weber: de loyaliteit ligt in eerste instantie bij B&W ('hiërarchische loyaliteit' uit tabel 1). Ook wel bij de regels ('professionele loyaliteit'), maar zeker niet bij persoonlijke waarden of het eigen geweten. Ze gebruiken overwegend thin morele argumenten.

Zelfs als persoonlijke opvattingen over het publieke belang in strijd zijn met de politieke opdrachten, worden de politieke opdrachten gewoon uitgevoerd (23). *“Dat raakt de kern van het ambtenaarschap; de samenleving moet ervan uit kunnen gaan dat ik uitvoer waar ik voor betaald wordt.”*; *“Het komt regelmatig voor dat ik het ergens niet mee eens ben, en wel gewoon uitvoer.”*; *“De Raad bepaalt uiteindelijk welke kant we op gaan, dat is democratie.”* De ambtenaar moet dus ook zeker niet zelf uitmaken wat de beste optie is (20). *“Ik bepaal wel zelf wat ik adviseer, maar de bestuurders zijn juridisch de baas, en dus ook je eerste klant.”*; *“Een ambtenaar is dienend. Als je dat vervelend vindt, moet je zelf politicus worden.”*

De ambtenaar wiens handelen door partijpolitieke overwegingen wordt bepaald, ondergraaft wezenlijke beginselen en procedures van de democratie (12). *“Partijpolitieke voorkeuren mag je niet laten meespelen in je werk. Je moet professioneel zijn en vanuit het vak redeneren.”*; *“Ik ben een gelover in de neutrale ambtenaar, partijpolitiek, daar heb je het politiek bestuur voor.”* Ambtenaren kunnen niet op basis van persoonlijke waarden beslissingen nemen. Burgers kunnen er dan immers niet meer op vertrouwen dat het beleid en de regels op uniforme wijze worden uitgevoerd (41). *“We zitten in een rechtsstaat. Wetten worden door ons allemaal gemaakt.”*

Het is onzin dat een ambtenaar een opdracht moet kunnen weigeren als zijn of haar geweten dat ingeeft (16). *“Een ambtenaar mag een opdracht nooit weigeren. Weigerambtenaren dat is ook onzin, dat heb je alleen in Nederland, en verder geen enkel land.”*; *“Als je wil weigeren, moet je geen ambtenaar worden ... Als je op basis van je geweten opdrachten wil weigeren, dan kan dat niet.”*

Als ambtenaren uit factor D het niet eens zijn met het beleid, zullen ze dat nooit naar buiten brengen (31). *“Je moet het niet naar buiten dragen. Je kunt het wel binnen de organisatie zeggen.”*; *“Dat zou ik nooit doen, dan breng ik de bestuurder in problemen. Het ligt ook buiten mijn taak. Het komt wel vaak voor dat ik het ergens niet mee eens ben, maar als ik dat naar buiten breng, ondergraaf ik mijn eigen rol.”*

Ambtenaren uit factor D zijn van alle ambtenaren het meest naar binnen gericht: ze ergeren zich het minst aan regels en zeggen meer met ambtelijke output bezig te zijn dan maatschappelijke effecten (22), wat een duidelijk contrast vormt met ambtenaren uit factor A. *“In veel gevallen kunnen maatschappelijke effecten niet worden gemeten. Je moet ook ambtenaren niet diskwalificeren die zich op ambtelijke output richten.”* Regels zijn vaak nuttig, ze verminderen niet de effectiviteit en de efficiëntie (37). *“Ik word niet gehinderd door regels.”*

Ze voelen zich ook het meest van alle ambtenaren 24 uur per dag ambtenaar (24).

5. Conclusie

De loyaliteitsopvattingen zijn niet slechts ideëel: de bereidwillige en praktische toewijding van de ambtenaren aan de objecten van hun loyaliteit beïnvloedt het gedrag, *“mostly by prioritizing signals, issues, and meetings”* (Fletcher, 1993). De conceptualisaties zijn dus ook moreel van belang: ze tonen hoe invloedrijke ambtenaren zich gedragen en hun beslissingen nemen (De Graaf, 2003; De Graaf, 2005). Bovendien betekenen verschillende loyaliteitsopvattingen ook verschillende loyaliteitsdilemma's, en verschillende oplossingen voor die dilemma's. Welke

loyaliteitsdilemma's een ambtenaar ervaart, wat de morele implicaties hiervan zijn, en wat als mogelijke oplossingen worden gezien, hangt af van de gehanteerde loyaliteitsopvatting.

Van de hier theoretisch onderscheiden objecten van loyaliteit, zie tabel 1, speelt de hiërarchische een belangrijke rol bij gemeentelijke topambtenaren. Wat verder opvalt is dat consumentengerichte (de stakeholders) loyaliteit en de wettelijke loyaliteit geen grote rol spelen. Voor de rest spelen alle onderscheiden objecten van loyaliteit een belangrijke rol, afhankelijk van welke van de vier hier gevonden specifieke loyaliteitsopvatting de ambtenaar heeft. De ambtenaren met loyaliteitsconceptie A (*de dienaars van de samenleving*) laten zich het meest van alle gemeentelijke topambtenaren motiveren door een bijdrage te leveren aan de samenleving — hun loyaliteit ligt voor een belangrijk gedeelte bij de samenleving, de overheid in het algemeen, en de burgers. De loyaliteit van gemeentelijke topambtenaren met loyaliteitsopvatting B (*de principiëlen*), ligt voor een groot gedeelte bij het eigen geweten en de eigen principes. Ze zijn het meest kritisch van alle gemeentelijke topambtenaren naar politiek bestuurders toe. De loyaliteit van ambtenaren met loyaliteitsopvatting C (*collegiale bemiddelaars*) ligt in eerste instantie bij de eigen organisatie, de directe collega's en het eigen geweten. Ze gebruiken dan ook met name thick morele argumenten. Gemeentelijke topambtenaren met loyaliteitsopvatting D (*neutrale dienaars*) komen het meest in de buurt van het ideaaltype van Weber: de loyaliteit ligt in eerste instantie bij B&W en bij (professionele) regels.

De Vries (1997: 219) rapporteerde ruim 10 jaar geleden: “De conclusie die hier wordt getrokken kan niet anders zijn dan dat van de vermeende bureaucratisering van de politiek en de politisering van de bureaucratie in Nederlandse middelgrote gemeenten in de ogen van lokale bestuurders zelf geen sprake is en dat de verhoudingen tussen de politiek en ambtelijk verantwoordelijken een vrijwel exacte empirische kopie vormen van wat Weber 75 jaar geleden als ideaaltypisch onderscheid postuleerde”. Uit deze studie blijkt echter dat hoewel alle gemeentelijke topambtenaren B&W als een zeer belangrijk object van hun loyaliteiten zien, het ideaaltypische beeld van onvoorwaardelijke gehoorzaamheid in de praktijk van alledag ingewikkelder ligt. Er zijn ook andere objecten van loyaliteit. Om de loyaliteitsopvatting hanteerbaar te maken (vgl. De Graaf, 2005), worden afwegingen met andere loyaliteiten gemaakt.

Hier is empirisch vastgesteld waar de loyaliteiten van ambtenaren liggen; de beschreven loyaliteitsconcepties kunnen verschillend normatief beoordeeld worden. Zo kan men staatsrechtelijk redeneren dat de loyaliteit van de ambtenaar altijd en onvoorwaardelijk bij de politiek bestuurder zou moet liggen (zolang er althans binnen de wet wordt geopereerd). Ligt het primaat momenteel nog wel bij de politiek en is de democratische verantwoording van het gemeentelijke beleid niet in het geding? Bij sommige hier beschreven types topambtenaren (bijvoorbeeld type B), kunnen vragen als deze aanleiding zijn de huidige verhouding tussen ambtenaren en politiek bestuurders te heroverwegen.

Tabel 1: Logica van de Q-set

	Thick	Thin
Hiërarchische loyaliteit		
Persoonlijke loyaliteit		
Sociale loyaliteit		
Professionele loyaliteit		
Civiele loyaliteit		
Wettelijke loyaliteit		
Consumentgerichte loyaliteit		

Gebaseerd op: Petter (2005) en Bovens (1998)

Tabel 2: De gefixeerde distributie van de Q-set

Meest mee oneens					Meest mee eens	
(Statement Scores)						
-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
<hr/>						
(2)	(5)	(11)	(16)	(11)	(5)	(2)

Tabel 3. Ladingen van de 39 respondenten op elk van de 4 factoren

A	B	C	D	Gemeente	Geslacht
.35	.39	.21	.08	A	M
.15	(.56)	.25	.41	A	M
.20	.32	.22	.10	A	M
.31	(.51)	.19	.25	A	V
(.52)	.27	.34	.19	A	V
-.01	.52	(.53)	-.05	A	M
.04	.19	(.53)	.11	V	M
(.49)	.28	.11	.11	V	M
.26	.15	-.16	(.40)	V	M
(.54)	-.16	.08	.20	V	M
.06	.42	.23	.42	V	V
.11	(.69)	-.19	.10	D	M
.47	.41	.27	.20	D	M
.10	(.63)	.15	.23	A	V
.25	.07	(.49)	.18	D	M
.44	.40	.30	.36	D	M
.42	.35	.29	.34	D	M
(.42)	.32	.11	-.10	D	M
.44	.37	-.15	.56	A	M
(.57)	.22	.16	.20	A	V
.30	.20	.23	.41	A	V
(.61)	.17	.06	.14	A	V
-.16	-.09	(.42)	.22	V	M
.09	(.72)	.21	-.08	V	M
.43	.27	.14	(.57)	V	V
(.49)	.09	.33	.29	V	M
.07	.02	(.45)	.12	V	M
.01	-.08	.18	(.61)	V	M
.42	(.60)	.07	.30	D	V
.05	.23	.37	(.60)	D	M
.26	.03	.31	(.50)	D	M
.24	.46	-.03	.44	D	M
.40	.19	.10	(.65)	D	M
.29	.48	.30	.23	D	M
.29	-.03	.36	-.23	D	M
(.67)	-.06	-.12	.28	V	V
.27	.16	.12	(.35)	V	M
-.01	.65	-.21	.06	A	M
(.55)	.12	-.10	.10	A	M

De *defining variates* (ladingen boven .30 ($p < .05$) en een significant verschil met ladingen op de andere 3 factoren) staan tussen haakjes.

Gemeente sleutel:

A = Amsterdam

V = Venlo

D = Dordrecht

Appendix 1: de geïdealiseerde scores van de 4 factoren op alle statements

	A	B	C	D
1. Uiteindelijk is privé altijd belangrijker dan mijn werk.	1	1	1	1
2. Als bestuurders dingen van mij vragen die in strijd zijn met de wet- of regelgeving en ze ondanks mijn waarschuwingen niet luisteren, doe ik dus niet wat ze willen.	-1	1	2	0
3. Het aangaan van verplichtingen tegenover collega's kan leiden tot vriendjespolitiek.	1	0	-3	0
4. In mijn werk is efficiëntie belangrijker dan onpartijdigheid of billijkheid.	-2	-3	-1	-2
5. In een volwassen democratie moeten ook gemeentelijke topambtenaren naar buiten toe kunnen zeggen wat zij vinden. Dat is gewoon hun recht op vrijheid van meningsuiting.	-1	0	0	-1
6. Het is mijn hoofdtaak om te bemiddelen tussen conflicterende belangen en een oplossing te vinden waar iedereen tevreden mee is.	-1	-1	1	0
7. Ik werk voor de overheid, omdat ik de samenleving tot dienst wil zijn.	2	0	1	0
8. Ik probeer zoveel mogelijk extreme weerstand bij de maatschappelijke partners van onze organisatie weg te nemen.	1	0	0	0
9. Soms wil de politiek iets wat praktisch gewoon niet kan, wat ik dan merk is dat wij als ambtenaren heel moeilijk 'nee' zeggen.	0	2	-1	1
10. Ik maak me beroepshalve zorgen om het welzijn van minder bevoorrechte burgers.	1	1	-1	-1
11. Ik vind het erg belangrijk om alle regels en reglementen te kennen en me daaraan te houden	-2	-1	0	-1
12. De ambtenaar wiens handelen door partijpolitieke overwegingen wordt bepaald, ondergraaft wezenlijke beginselen en procedures van de democratie.	3	0	1	2
13. In mijn werk hoor ik publieke waarden boven mijn eigen politieke waarden te laten gelden.	2	1	3	2
14. Hoe ik naar bepaalde dingen kijk in mijn werk wordt mede bepaald door mijn omgeving; een discussie met vrienden kan van invloed zijn op mijn oordeel.	0	0	1	0
15. Ik vorm me een zelfstandig oordeel over de morele juistheid van mijn handelen op mijn werk, ik kan het maken van morele afwegingen immers niet aan mijn leidinggevend overlaten.	0	3	0	-1
16. Ook als er geen religieuze of filosofische motieven aan ten grondslag liggen, moet een ambtenaar een opdracht kunnen weigeren als zijn of haar geweten dat ingeeft.	-2	-1	1	-2
17. Ambtenaren zouden strafrechtelijk aansprakelijk gesteld moeten kunnen worden voor hun handelingen, ook als het om handelingen gaat die ze precies volgens de richtlijnen van hun bestuurder hebben verricht.	0	-2	-1	-2
18. Het is mijn hoofdtaak om datgene te doen wat het management van mij verwacht.	0	-2	0	1
19. De belangrijkste kenmerken van goede ambtenaren zijn dat ze loyaal zijn aan de organisatie en discreet zijn naar buiten.	-3	-1	2	1
20. Een ambtenaar is aangesteld in algemene dienst. De politiek bestuurders zijn wel zijn/haar eerste klanten, maar de ambtenaar moet zelf uitmaken wat hij/zij de beste optie vindt.	-1	-1	-2	-3
21. Ik weet wat legaal is, niet wat het juiste is. Ik houd me aan hetgeen legaal is.	-1	-1	-2	0
22. Goede ambtenaren richten zich op maatschappelijke effecten, slechte ambtenaren richten zich alleen op de ambtelijke output.	2	1	1	-1
23. Zelfs als mijn persoonlijke opvattingen over het publieke belang in strijd zijn met mijn politieke opdrachten, moet ik de opdrachten gewoon uitvoeren.	1	0	0	3
24. Ik voel me 24 uur per dag ambtenaar.	0	-3	-1	1
25. Ik moet met mezelf kunnen leven, daarom is loyaal zijn aan mijn eigen geweten het belangrijkste dat er is voor mij.	0	2	3	1
26. Loyaliteit aan B&W kan ondergeschikt zijn aan het publieke belang.	0	0	0	-1
27. Integer handelen betekent voor ambtenaren concreet dat ze naar eigen eer en geweten handelen.	-2	0	0	-1
28. Ambtenaren die sterk op hun carrière gericht zijn, hebben niet automatisch het beste voor met hun collega's.	0	-1	-1	0
29. Strafbaar of laakbaar gedrag in de privé sfeer kan, afhankelijk van je taak, ook in strijd zijn met de plicht om zich te gedragen als goed ambtenaar.	1	1	2	2
30. Het kan niet anders, of soms moet je wel eens de regels een beetje aanpassen als je met maatschappelijke partners van onze organisatie omgaat.	0	1	-2	0

31. Als ik het niet eens ben met het beleid, zeg ik dat gewoon tegen de belangengroepen van onze organisatie.	-3	0	0	-3
32. Ik vind professionaliteit en loyaliteit aan professionele regels de leidende waarden in mijn werk.	2	-2	1	2
33. Ik zal mijn collega's niet snel afvallen bij een conflict, al zou ik er zelf door in grote problemen komen.	-1	-1	0	0
34. Als ik een opdracht onverantwoordelijk vind, is loyaliteit aan mijn geweten en eigen identiteit op de lange termijn de doorslaggevende factor.	0	2	2	1
35. Ik voel me sterker verbonden met de overheid in het algemeen dan met mijn organisatie.	1	-1	-3	-1
36. Je moet als hogere gemeente ambtenaar altijd oppassen om al te nadrukkelijk naar buiten op te treden als de leidinggevende daar niet van houdt.	0	1	-1	1
37. De regels die ik moet opvolgen bij het omgaan met stakeholders van onze organisatie verminderen mijn effectiviteit en efficiëntie.	-1	0	0	-2
38. Ik voel me als ambtenaar sterk verbonden met andere ambtenaren.	-1	-2	0	0
39. Het uitsluiten van welke gekwalificeerde mening dan ook – ook die van een ambtenaar – kan in een moderne democratie nooit getolereerd worden.	1	1	0	-1
40. Bestuurders hebben vaak een korte termijn instelling waardoor zij veelal behoefte hebben aan ad hoc beslissingen, het is de taak van de ambtelijke organisatie ook naar de lange termijn te kijken.	3	2	1	1
41. Ambtenaren kunnen niet op basis van persoonlijke waarden beslissingen nemen. Burgers kunnen er dan immers niet meer op vertrouwen dat het beleid en de regels op uniforme en objectieve wijze worden uitgevoerd.	1	3	-1	3
42. Door goede persoonlijke verhoudingen met mijn leidinggevendens zet ik me meer in voor mijn werk.	-1	0	-2	0

Referenties

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & B.A. Rockman, *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Cambridge, 1981
- Barnard, C. I., *Functions of the Executive*, Cambridge, 1938
- Birch, A. H., Economic models in political science: the case of exit, voice and loyalty, in: *British Journal of Political Science*, 1975, vol.5, nr.1, p. 69-82.
- Bovens, M., *The Quest for Responsibility*, Cambridge, 1998
- Bowman, J., & R. L. Williams, Ethics in government. From a winter of despair to a spring of hope, in: *Public Administration Review*, 1997, vol. 57, nr. 6, p. 517-526.
- Brown, S., *Political subjectivity: applications of q-methodology in political science*, New Haven/London, 1980.
- Brown, S., A primer on q methodology, in: *Operant Subjectivity*, 1993, vol. 16, nr. 3/4, p. 91-138.
- Cooper, T. L., *Handbook of administrative ethics*, New York, 1994.
- Denhardt, R. B. & J.V. Denhardt, The new public service: serving rather than steering, in: *Public Administration Review*, 2000, vol. 60, nr. 6, p. 549-559.
- Dubnick, M. J. & B.S. Romzek, Accountability and the centrality of expectations in american public administration. in J. L. Perry (red.), *Research in Public Administration*, Greenwich, 1993.
- Ewin, R. E., Loyalty and virtues, in: *The Philosophical Quarterly*, 1992, nr. 43, p. 403-419.
- Ewin, R. E., Corporate loyalty: its objects and its grounds, in: *Journal of Business Ethics*, 1993, nr. 12, p. 387-396.
- Fletcher, G. P., *Loyalty: an essay on the morality of relationships*, Oxford, 1993.
- Frederickson, H. G. (red.), *Ethics and public administration*, Armonk, 1993.
- Graaf, Gjalt, *Tractable morality. Customer discourses of bankers, veterinarians and charity workers*, Rotterdam, 2003.
- Graaf, Gjalt de, Tractable morality, in: *Journal of Business Ethics*, 2005, nr. 60, p. 1-15.
- Graaf, Gjalt de, Veterinarians' discourses on animals and clients, in: *Journal of agricultural and environmental ethics*, 2005, nr. 18, p. 557-578.
- Graaf, Gjalt de & Leo Huberts, Portraying the nature of corruption. Using an explorative case-study design, in: *Public Administration Review*, 2008, nr. 68, vol. 4, p. 640-653.
- Graaf, Gjalt de & Job van Exel, Using q methodology in administrative ethics, in: *Public Integrity*, 2009, vol 11, nr. 1. p. 63-78.
- Graham, J. W. & M. Keeley, Hirschmann's loyalty construct, in: *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 1992, vol. 5, nr. 3, p. 191-200.
- Hart, Paul 't., & A.W. Wille (red.), *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam, 2002.
- Hirschman, A. O., *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, 1970.
- Hoffmann, E. A., Exit and voice: organizational loyalty and dispute resolution, in: *Social Forces*, 2006, vol. 84, nr. 4, p. 2312-2330.
- Lee, S.-Y., & A.B. Whitford, Exit, voice and loyalty, and pay: evidence from the public workforce, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, nr. 18, p. 647-671.

- Mohring, H. & C. Gehrels & P. Plug & R. in 't Veld, *Beladen begrippen: vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*, Assen, 2002.
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat: wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft, 2001.
- O'Kelly, C. & M. J. Dubnick, Taking tough choices seriously: public administration and individual moral agency, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, nr. 16, p. 393-415.
- Peters, B. G., *The politics of bureaucracy*, Londen, 2001.
- Petter, J., Responsible behavior in bureaucrats; an expanded conceptual framework, in: *Public Integrity*, 2005, vol. 8, nr. 5. p. 197-217.
- Royce, J., *The philosophy of loyalty*, New York, 1908.
- Stephenson, W., *The study of behaviour: q-technique and its methodology*, Chicago, 1953.
- Stoker, K., Loyalty in public relations: when does it cross the line between virtue and vice?, in: *Journal of Mass Media Ethics*, 2005, vol. 20, nr. 4, p. 269-231.
- Svara, J. H., The shifting boundary between elected officials and city managers in large council-manager cities, in: *Public Administration Review*, 1999, vol. 59, nr. 1, p. 44-53.
- Vandekerckhove, W. & R. Commers, Whistle blowing and rational loyalty, in: *Journal of Business Ethics*, 2004, vol. 53, p. 225-233.
- Vries, M. S. de, Nog roomser dan de paus: Weber's ideaaltypen in de ogen van gemeentelijke politici en ambtenaren, in: *Beleidswetenschap*, 1997, vol. 11, nr. 2, p. 201-221.
- Waldo, D., *The enterprise of public administration*, Novato, 1988.
- Watts, S. & P. Stenner, Doing q methodology: theory, method and interpretation, in: *Qualitative Research in Psychology*, 2005, nr. 2, p. 67-91.
- Weber, M., Politics as a vocation, in: H. H. Gerth & C. Wright Mills (red.), *From Max Weber: essays in sociology*, New York, 1946, p. 77-128.
- Withey, M. J. & W.H. Cooper, What's loyalty?, in: *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 1992, vol. 5, nr. 3, p. 231-240.